

2

DIREITO
CONSTITUCIONAL
BRASILEIRO

ORGANIZAÇÃO DO ESTADO
E DOS PODERES

CLÈMERSON MERLIN CLÈVE
coordenação

LUÍS ROBERTO BARROSO
prefácio

THOMSON REUTERS
REVISTA DOS
TRIBUNAIS™

DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO
VOLUME II

Organização do Estado e dos Poderes

Coordenador

Clèmerson Merlin Clève

Coordenadora Assistente

Ana Lucia Pretto Pereira



Este livro também pode ser
adquirido na versão eBook.
visite: livrariart.com.br

© desta edição [2014]

EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.

Marisa Harms

Diretora responsável

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda

Tel. 11 3613-8400 – Fax 11 3613-8450

CEP 01136-000 – São Paulo, SP, Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

Central de Relacionamento RT

(atendimento, em dias úteis, das 8 às 17 horas)

Tel. 0800-702-2433

e-mail de atendimento ao consumidor: sac@rt.com.br

Visite nosso site: www.rt.com.br

Impresso no Brasil [05-2014]

Universitário (complementar)

Fechamento desta edição [05.05.2014]



EDITORA AFILIADA

ISBN 978-85-203-5244-1

So

ADRIAN
Dou
fessc
Biot

ADRIAN
Grad
em D
Profe
Instit

ALEXAND
Douto
pela U
Pós-G
da USI

AMÉLIA S
Doutor
Teoria

ANA CARL
Profess
UFPR. I
Intern
Univers
pela Un

ANA CARO
Mestran
pelo Ins
Direito I
sócia no

ANA CAROI
Bacharel
Paraná. E

Estado de sítio na história constitucional brasileira: o início republicano sob “estado de emergência”

HELOISA FERNANDES CÂMARA

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. O forjamento da República: o liberalismo dos (tristes) trópicos – 3. Início da utilização do estado de sítio: Marechal Floriano Peixoto: 3.1 A tentativa de (re)construção de sentido: a influência judicial na interpretação do estado de sítio – 4. A Regra: a exceção rouba a cena – 5. Considerações finais: entre manutenções e rupturas os sentidos são (re)construídos – 6. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Historicamente o Direito Constitucional surge com a finalidade de limitar o poder (especialmente através da separação das funções de Estado) e proteger os direitos e garantias fundamentais. Assim, poderia causar estranheza que a própria Constituição dispusesse sobre a sua suspensão. Entretanto, as constituições modernas costumam ter cláusulas específicas que tratam da possibilidade de sua suspensão (ainda que parcial), geralmente através da figura do estado de sítio, embora se possa utilizar também lei marcial, estado de defesa, exceção constitucional, entre outros. A relação entre a ordem e a exceção fica latente na existência dos mecanismos constitucionais de exceção, especialmente porque tais mecanismos são justificados como necessários para debelar situações (internas ou externas) que coloquem em risco as instituições e/ou o próprio Estado.

A estranheza entre ordem e exceção fica ainda maior porque os mecanismos excepcionais, ou sistema constitucional de crises, só têm sentido em um Estado Democrático de Direito, ainda que esteja no limiar de sua ameaça. Neste sentido Carlo Baldi: “A aplicação integral dos princípios do ‘Estado de direito’ ao Estado de Sítio só será possível se a estrutura do Estado for sólida”.¹ Para Clinton Rossiter, em livro clássico sobre mecanismos de exceção, tais situações poderiam ser consideradas “ditadura constitucional”, embora alerte que o termo ditadura não deveria assustar o cidadão, pois é até mesmo redundante com o constitucionalismo, na medida em que o reforço de poder só tem sentido em uma república constitucional.²

1. BALDI, Carlo. Estado de Sítio. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1995. p. 414.

2. ROSSITER, Clinton. *Constitutional Dictatorship: crisis government in the modern democracies*. New York, Burlingame: Harbinger Book, 1963. p. 4

A história constitucional brasileira, marcada por situações políticas instáveis, apresenta-nos um exemplo privilegiado da utilização dos mecanismos excepcionais e de suas contradições constitutivas. O objetivo deste artigo é analisar o emprego do estado de sítio no Brasil no período da primeira república. A escolha do período decorre das expectativas³ geradas pela primeira constituição republicana na possibilidade de construção de um modelo liberal de direito e de política, e, assim, a constante invocação de mecanismos excepcionais fornece um quadro interessante para a análise deste instituto, e de nossa própria história constitucional.

A criação do estado de sítio ocorre no constitucionalismo francês como uma forma de poder militar, mas logo passou a ter conteúdo marcadamente político. Daí a distinção entre o *état de siège militaire o effectif* e o *état de siège fictif o politique*, ou, respectivamente: estado de sítio militar ou real de um lado, e, de outro, estado de sítio fictício ou político. Ambos passaram a ser teorizados (e aplicados) nos momentos posteriores à Revolução Francesa, sendo que a principal diferença entre ambos é que enquanto o primeiro pressupõe uma ameaça militar, no segundo basta uma ameaça política (o que não casualmente amplia muito seu alcance). É uma figura bastante controversa e cujo principal questionamento reside na tentativa de diferenciar um estado de sítio que sirva aos propósitos democráticos de um uso no qual se serve das restrições impostas aos direitos individuais para estabelecer uma ditadura.

A República brasileira foi instaurada em um processo feito de poucas rupturas e muitas continuidades. Isto significa dizer que embora o projeto republicano fosse acompanhado de expectativa em relação à inclusão dos cidadãos na nova ordem política, em muitos aspectos houve retrocessos gritantes.⁴ Os fatores que ocasionaram a mudança do Império para a República não serão abordados diretamente, o que não impede que se ressalte que houve uma série de motivos, o que autoriza desde logo negarmos uma interpretação que trate simplesmente de uma “modernização” em oposição a um regime arcaico. Inclusive, o que na tradição liberal significa uma forma de governo mais alinhada ao respeito às liberdades individuais, em pouco tempo foi questionado pela ampla utilização do mecanismo do estado de sítio⁵ com o pretexto

3. LYNCH, Christian Edward Cyril; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. O constitucionalismo da inefetividade: a Constituição de 1891 no cativeiro do estado de sítio. In: ROCHA, Cléa Carpi da (coord.). *As constituições brasileiras: notícia, história e análise crítica*. Brasília: OAB, 2008.

4. Exemplificativo é a quantidade de votantes. Antes de 1881, quando foi introduzido o processo direto, a participação era de cerca de 10% da população. A eleição direta diminuiu a participação para cerca de 1%. Com a República houve aumento para cerca de 2%. A exigência de alfabetização – e a não obrigatoriedade do governo de fornecer educação primária – pode ser vista como motivos importantes para tal decréscimo. CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 44.

5. Não obstante o uso de expedientes arbitrários e a falta de inclusão de camadas da população no que se nomeia como “cidadania”, não se deve imaginar que esta foi a única forma de criação/manutenção da república. No livro oportunamente nomeado de *Formação das almas* Carvalho aponta o uso de mitos para atingir apoio. Isto não é nenhuma grande surpresa dado o caráter mítico das explicações de origem – o que podemos acompanhar Grossi e tratar como mitologias jurídicas da modernidade – o que é curioso é que aqui havia a necessidade de adaptação, dado o fato de que a maior parte da população era analfabeta o discurso não poderia assumir exclusivamente a forma escrita. E nesta perspectiva podem ser vistas algumas tentativas de “importação” de símbolos, face a ausência de simbologia nacional consolidada, como o fato de cantarem a Marselhesa no momento da proclamação da República.

de combate a sedições⁶ que supostamente colocariam em risco a existência da República recém-criada. Entretanto, tal risco é questionável, como veremos a seguir, mas para além do uso do estado de sítio, o que a República trouxe foi o questionamento do próprio termo cidadania e as formas de gozo dos direitos. Isto ocasionou um descompasso entre as doutrinas importadas e a prática política nacional.

A ampla utilização do estado de sítio neste momento de república nascente pode ser visualizada quando notamos que somente os presidentes Campos Sales, Afonso Pena, Nilo Peçanha e Delfim Moreira não invocaram em nenhum momento este instituto. Embora o período de análise seja de 1891 a 1926, a maior atenção será dada ao governo do Marechal Floriano Peixoto – quem primeiro utilizou-se do mecanismo – e o governo de Artur Bernardes, quem mais utilizou o estado de sítio, além de se valer da utilização maciça do envio ao campo de internamento⁷⁻⁸ na fronteira com a Guiana Francesa. Seu governo (1922-1926) teve a incrível marca de 1.287 dias em estado de sítio, de forma que não parece exagerado considerar que este foi marcado pela excepcionalidade em todo seu período.

A Constituição brasileira de 1891 trouxe a possibilidade de utilização do estado de sítio⁹ em casos de: 1) agressão por forças estrangeiras e 2) comoção interna intestina. Antes de completar um ano da constituição o estado de sítio começou a ser invocado.

6. Embora se deva admitir que o início da República foi marcado por muitas revoltas, não só na capital mas em todo o país, poucos tinham maior potencial, a maioria pode ser considerada como revoltas de menor importância, cujo uso do direito penal já seria suficiente para controlá-las.
7. No período citado houve a utilização de vários espaços que podem ser caracterizados como campos. Para uma definição simplista considero campo um espaço institucional com o objetivo de controle social e que não pode ser considerado como uma prisão. Incluo neste item tanto colônias penais – especialmente quando utilizadas com a finalidade de recepção dos “indesejados” – quanto campos de internamento. Para caracterização de campo remeto à ARENDT, *As origens do totalitarismo* e AGAMBEN, *What is a Camp?* In: *Means Without End*.
8. Além do envio para locais na região norte/nordeste como Fernando de Noronha, Cucui e Tabatinga – Amazonas, podemos encontrar campos na região do Ceará para barrar o ingresso de migrantes e com isso não prejudicar o projeto de construção da capital no padrão *belle époque* (principalmente Campo de Concentração do Alagadiço), segundo Neves em 1932 nos campos cearenses havia cerca de 105 mil flagelados. Além disso, no período da Segunda Guerra Mundial houve campos de internamento no Brasil para os “súditos do eixo” notadamente italianos, alemães e japoneses. Estes campos ocorreram em vários estados brasileiros e tinha como internos principalmente a população civil. Para mais informações sobre os assuntos consultar Frederico de Castro Neves e Priscila Perazzo.
9. Art. 80 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891):
 “Art 80 – Poder-se-á declarar em estado de sítio qualquer parte do território da União, suspendendo-se aí as garantias constitucionais por tempo determinado quando a segurança da República o exigir, em caso de agressão estrangeira, ou comoção intestina (art. 34, n. 21).
 § 1.º – Não se achando reunido o Congresso e correndo a Pátria iminente perigo, exercerá essa atribuição o Poder Executivo federal (art. 48, n. 15).
 § 2.º – Este, porém, durante o estado de sítio, restringir-se-á às medidas de repressão contra as pessoas a impor:
 1.º) a detenção em lugar não destinado aos réus de crimes comuns;
 2.º) o desterro para outros sítios do território nacional.
 § 3.º – Logo que se reunir o Congresso, o Presidente da República lhe relatará, motivando-as, as medidas de exceção que houverem sido tomadas.
 § 4.º – As autoridades que tenham ordenado tais medidas são responsáveis pelos abusos cometidos”.

O vice-presidente Floriano Peixoto decretou pela primeira vez em 1892, com o objetivo de suspender as garantias constitucionais. Ademais, se utilizou do instrumento do desterro¹⁰ (então previsto na Constituição) para envio de funcionários públicos, senadores, deputados e oficiais das forças armadas para o norte do país. Nesta ocasião, Rui Barbosa atuou como advogado dos desterrados submetendo um *Habeas Corpus* (HC) ao STF, o qual foi rejeitado.

A utilização do estado de sítio pelo Marechal Floriano Peixoto foi feita com tanta frequência, que no período de três anos (1891-1894) totalizaram-se 295 dias sob situação de sítio, embora se deva esclarecer que muitos dos decretos que instituíam o estado de sítio eram espacialmente restritos, não abrangendo todo o território nacional. Nestes períodos conturbados politicamente os poderes Judiciário¹¹ e Legislativo não atuavam o suficiente para deter a constante suspensão de garantias individuais, de forma que o Executivo de fato se tornou protagonista de uma situação que desequilibrou a separação de poderes – a qual nunca foi muito efetiva no país, como pode ser intuído pela existência anterior de um Poder Moderador cuja principal função teórica era justamente calibrar o exercício dos três poderes sem que houvesse a projeção de um, com consequente debilidade dos outros.

O estado de sítio no Brasil foi utilizado menos como instrumento constitucional e mais como um mecanismo policial, de maneira que as circunstâncias que deram ensejo ao uso do instituto foram o que Rui Barbosa chamou de “chinfim policial”, ou seja, nem ameaça de comoção intestina, muito menos de ameaça externa. O Estado utilizava-se de um expediente de proteção da ordem para abafar e reprimir quaisquer questionamentos ao governo, além de eliminar da cidade categorias tidas por perigosas, independentemente de sua efetiva participação em revoltas. Um exemplo importante é o banimento dos capoeiras que além de ser considerado um crime pelo Código Penal 1890, ainda eram desterrados sem que passassem por nenhum procedimento judicial.¹²

Talvez o caso mais emblemático de uso do estado de sítio no Brasil tenha ocorrido no governo de Artur Bernardes. Embora esta seja uma comparação difícil, e em certos aspectos imprecisa, segue os seguintes critérios: duração temporal, forma de utilização, e o fato de formalmente ser uma democracia. Este último critério é em certo sentido tautológico, haja vista que o estado de sítio só é previsto em países com tradição cons-

10. O desterro era previsto na Constituição como possibilidade de utilização no estado de sítio, e não seria confundido com as penalidades previstas pelo Código Penal de 1890, quais sejam: prisão celular, banimento, reclusão, prisão com trabalho obrigatório, interdição, suspensão e perda de emprego público, com ou sem inhabilitação para exercer outro e multa (art. 43 do CP/1890). A pena de banimento foi abolida pela Constituição Federal, art. 72, § 20. Mas cabe ressaltar que “a pena de reclusão será cumprida em fortalezas, praças de guerra, ou estabelecimentos militares” (art. 47, do CP/1890).

11. Especificamente no caso do Poder Judiciário deve-se ressaltar que o STF havia acabado de ser criado, ainda funcionava sem sede própria e seus ministros haviam acabado de ser indicados. Estas considerações podem nos ajudar a entender as decisões dadas aos habeas corpus impetrados por ocasião da decretação do estado de sítio, ou seja, porque não decidiram mesmo aspectos que seriam de sua competência.

12. “A prática de deportação, que era de uso generalizado também na Europa, mas no Brasil era feita sem nenhum processo, foi iniciada no final do Império com o envio de capoeiras para o Mato Grosso. Intensificou-se com a República. O chefe de polícia do governo provisório, Sampaio Ferraz, prendeu e desterrou para Fernando de Noronha, sem processo, uns 600 capoeiras. Muitos dos participantes da Revolta dos Marinheiros de 1910 foram mandados para o Amazonas.” CARVALHO, *Os bestializados*, p. 179.

titucional, pois uma ditadura não precisa ser declarada, por ser uma questão de força e não de direito, é sabido que nas configurações políticas concretas o estado de sítio é usado para mascarar governos materialmente ditatoriais.

Artur Bernardes invocou o estado de sítio em um momento em que pretendia dar um caráter moderno à capital do país, Rio de Janeiro, talvez em continuidade às mudanças efetuadas pelo prefeito Pereira Passos (1902-1906). Mais do que combater ameaças, o estado de sítio permitiu com que fossem feitas limpezas da cidade¹³ de modo a desterrar os considerados indesejáveis (vadios, trabalhadores considerados anarquistas, mendigos etc.). Inclusive a dita “ameaça comunista” foi arguida muitas vezes para justificar o uso maciço do expediente jurídico, o que permitiu que o Poder Público interviesse brutalmente em quaisquer manifestações consideradas subversivas (o que incluía principalmente greves trabalhadoras).

A criação do campo militar de Clevelândia do Norte, na fronteira com a Guiana Francesa, teve um duplo papel de fortalecimento da fronteira e de exclusão dos indivíduos (especialmente se for considerado que a mortalidade facilmente atingia 50% dos desterrados). Assim, o uso do estado de sítio de forma indiscriminada neste período pode nos fornecer algumas chaves para compreender a configuração de nossa democracia, especialmente no que se refere aos órgãos encarregados da coerção, notadamente a polícia. Ademais, as práticas governativas que se forjaram no início da República podem ser consideradas em continuidade, ou ao menos imersas em uma mesma racionalidade, que culminou com as ditaduras de Vargas, com o golpe de 64 e em certa medida permanecem, especialmente através de uma polícia autoritária e repressiva. Assim, a minha hipótese é que a utilização do estado de sítio é somente a face mais visível – mas nem por isso menos importante, já que confere uma aura de legitimidade – de autoritarismos que marcaram a construção das instituições republicanas e cuja percepção pode ser vista hodiernamente no trato com os atuais “indesejáveis da cidade”.

2. O FORJAMENTO DA REPÚBLICA: O LIBERALISMO DOS (TRISTES) TRÓPICOS

Na constituinte instalada em 1890 houve poucos debates sobre as condições em que poderia haver intervenção federal, da mesma forma que os debates sobre o estado de sítio não prosperaram. Deve ser visualizado que as hipóteses de decretação do estado de sítio são basicamente duas: invasão externa e comoção intestina,¹⁴ não

13. Aqui a metáfora é perigosamente concreta. Lembro que as mudanças efetuadas na capital da República foram acompanhadas de poderes quase ditatoriais delegados ao prefeito Pereira Passos e para o médico Oswaldo Cruz, diretor do Serviço de Saúde Pública. Para se ter uma breve ideia do que significou para a cidade o projeto higienista basta lembrar que os amplos poderes administrativos de despejo, demolição, interdição, desapropriação, cobrança de multas ou taxas sanitárias, além da existência de crimes e contra-venções de higiene e salubridade pública, com base no regulamento sanitário. Além disso deve ser citada a existência de uma Justiça Sanitária que perdurou de 1904 a 1912. Mais informações: QUEIROZ, Eneida. Justiça Sanitária – o papel do judiciário nas reformas urbanas e sanitárias do Rio de Janeiro na Primeira República. In: RIBEIRO, Gladys Sabina (org.). *Brasileiros e cidadãos: modernidade política (1822-1930)*. São Paulo: Alameda, 2008. p. 289-311.

14. Embora invasão externa seja relativamente fácil de conceituar, comoção intestina apresenta algumas dificuldades e neste sentido utilizamos as análises de Rui Barbosa para nos auxiliar a conceituar esta hipótese. Não obstante importância de tais considerações, elas devem ser inseridas no contexto, ou seja, estavam

ob:
ge:
no:
res
da

da
po:
bes
rev
e n
cid
a q
cid
é q
do
ex:
qu
pal
coi

3.

a u
da
Ma
de
a ir
an:
ele
inc

15.

obstante a utilização prática em conflitos de menor alcance, conflitos estes que em geral manifestavam não uma ameaça à democracia, mas simplesmente dissenso. Isto nos leva a uma advertência: apesar da importância da previsão constitucional deve ser ressaltado que a repressão ao dissenso ocorrida desde o início da República prescindiu da decretação do estado de sítio.¹⁵

O início da República foi bastante caótico, especialmente se visto da perspectiva da capital. Se por um lado havia uma importação de planos estrangeiros, por outro a população parecia apática – no que Aristides Lobo escreve que a população assistiu bestializada à proclamação da República. Não obstante a suposta apatia, houve várias revoltas pontuais que eram consideradas como desenvolvidas por marginais, vadios e não representativas da população, o que põe em questionamento o significado da cidadania neste momento de formação (de identidade nacional e política). Esta é a questão trazida por Carvalho na obra *Os bestializados* de forma a não excluir a cidadania, mas tampouco abraçar uma concepção ideal. O que Carvalho nos aponta é que a noção de cidadania além de não estar formada e existir atitudes autoritárias do Estado, a população não se sentia uma, mas dividida em grupos – como, por exemplo, motivada pelo cortiço em que viviam. Talvez isso ajude a entender por que o projeto de reconstrução da cidade em um projeto de europeização significou para a população que não se viu representada no processo, e, tampouco, com as condições de cidadania.

3. INÍCIO DA UTILIZAÇÃO DO ESTADO DE SÍTIO: MARECHAL FLORIANO PEIXOTO

Para além da previsão legislativa, o contexto político tumultuado também favoreceu a utilização do estado de sítio para o controle de manifestações, independentemente da possibilidade de colocar em risco os valores democráticos. Mesmo a escolha do Marechal Deodoro da Fonseca para presidente da República foi marcada pelo temor de que em caso de derrota haveria fechamento do Congresso. A turbulência política e a interpretação da relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário pode ser analisada a partir do “Manifesto do Presidente da República” de 03.11.1891 no qual ele tenta justificar o fechamento do Congresso e se queixa da intervenção considerada indevida do Legislativo, que colocaria em risco a nação, ameaça esta que o presiden-

presentes nas fundamentações utilizadas pelo advogado no *Habeas Corpus* contra as prisões efetuadas no estado de sítio e por isso logicamente tentará reduzir o alcance dos motivos de decretação (no que me parece a melhor possibilidade interpretativa). “Para que se verifique comoção no sentido constitucional, é necessário que a segurança da República periclite. Ora, para que a segurança da República, não só se abale, senão também ‘perigue’, vários requisitos são indispensáveis. ‘Primeiro, há de haver elementos de perturbação organizados e capazes de ação violenta. Segundo, o objeto da ação perturbadora há de ser realizável. Terceiro, há de se demonstrar que o Governo não tinha, na política, na força armada e nos tribunais, meios de repressão decisivos”. BARBOSA, Rui. *Trabalhos Jurídicos: estado de sítio, sua natureza, seus efeitos, seus limites*. In: *Obras Completas*, vol. XIX, t. III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956. p. 57.

15. Como exemplo a reação governista a rebeliões militares ocorridas em 1889 – somente para efeito de comparação o projeto revisado por Rui Barbosa data de 1890 – que levou a prisão de monarquistas, acusados de financiar o movimento rebelado, o desterro do território nacional de algumas pessoas, além da criação de um tribunal excepcional, composto por militares, além da restrição à liberdade de imprensa e prisão de jornalistas sob a alegação de “abusos de imprensa na apreciação de atos do governo”. CARONE, Edgard. *A República Velha: II evolução política (1889-1930)*. São Paulo: Diefel, 1983. p. 32.

te teria a responsabilidade de evitar.¹⁶ Ou seja, em vez de considerar que o “*checks and balances*” contém em seu bojo uma dose de conflito intrínseco e lidar democraticamente com tal situação, o cenário político parece personalizar qualquer dissenso como uma ameaça e por isso suprime de maneira autoritária o conflito. O manifesto do presidente foi seguido de documentos dos opositores que buscaram mostrar o fechamento do Congresso como ato despótico, além de tratar o próprio presidente como déspota. Ao golpe segue-se um contragolpe – em 23 de novembro – com núcleos estaduais de resistência e articulação dos membros da Marinha. É em meio a esta situação de agitação política que Marechal Deodoro renuncia e em seu lugar assume o vice, Marechal Floriano Peixoto. Todavia, o art. 42 da Constituição de 1891 dispunha que: “Se, no caso de vaga, por qualquer causa, da presidência ou vice-presidência da República, não houver ainda decorrido dois anos do período presidencial, proceder-se-á a nova eleição”. Ou seja, dado o fato de que Marechal Deodoro renunciou em 23 de novembro, dever-se-ia proceder a uma nova eleição para Presidente, o que não foi feito, em um procedimento de descumprimento constitucional que pode ser considerado como um golpe de estado.

De novembro de 1891 até abril de 1892 houve uma série de incidentes políticos nos quais o governo agiu de maneira firme, até que em 10 de abril o vice-presidente, através do Dec. 791, decreta estado de sítio no Distrito Federal com suspensão das garantias constitucionais pelo prazo de 72 horas.¹⁷ Dois dias depois há um novo decreto de suspensão de direitos. O resultado prático desta decretação foi numerosas prisões, com o desterro de muitos dos presos para a região norte do país. É neste contexto de prisões efetuadas sob o estado de sítio que Rui Barbosa impetra o *Habeas Corpus* 300 ante o STF, HC que teve como 47 pacientes¹⁸ e foi impetrado em 18.04.1892. Neste HC Rui Barbosa tenta chamar o STF a pronunciar-se em relação às prisões, com o argumento de que caberia ao Judiciário a defesa dos valores democráticos e que pelo próprio momento inicial do órgão ele deveria assumir sua responsabilidade.¹⁹ Ademais, aduz os seguintes argumentos: (i) que o julgamento de criminosos é prerrogativa da Justiça Criminal e não do Poder Executivo, (ii) que alguns dos pacientes foram presos antes do decreto do estado de sítio (o que é ainda mais relevante porque alguns dos

16. Novamente a questão da separação das funções aparece. Nas palavras do Marechal Deodoro da Fonseca: “(...) grupos radicais e intransigentes, para o fim de introduzir na obra constitucional ideias e princípios que transferissem para o Poder Legislativo a mais vasta soma de atribuições embora diminuindo e absorvendo muitas das quais são a essência e natureza do Poder Executivo”. BRASIL. Presidente. Mensagens Presidenciais. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978, vol. 1, p. 30.

17. O cenário que motivou tal decreto foi a manifestação na qual a oposição “presta homenagens” ao Marechal Deodoro a qual é utilizada contra o Marechal Floriano. Embora o episódio seja descrito por Carone como “golpe”, Barbosa considera que não havia possibilidade de concretização de nenhum golpe, inclusive pelo fato de o Mar. Floriano estar de cama prestes a morrer. LEVI in: BARBOSA. Op. cit.

18. Entre eles: quatro senadores, sete deputados, dois marechais, três oficiais superiores e 7 subalternos do exército, 4 oficiais da marinha, além do poeta Olavo Bilac, jornalistas, o antigo governador do Estado do Rio, Francisco Portela, dentre outros. LEVI in BARBOSA. Op. cit., p. XVIII.

19. Conforme trecho da petição inicial: “É a primeira vez, senhores juizes, que esse órgão tem de funcionar solenemente na mais delicada e na mais séria das suas relações com a vida moral do país, entre os direitos inermes do indivíduo e os golpes violentos do poder”. BARBOSA. op. cit., p. 16. Em outros trechos da petição o patrono faz extensas comparações com o modelo norte-americano de controle, de forma a ressaltar a função do Poder Judiciário em coibir abusos do Executivo e Legislativo.

presos tinham prerrogativas funcionais, que como se sabe só autoriza prisão em flagrante). Ainda, Rui Barbosa nota que em caso do estado de sítio, em que a suspensão de direitos ocorre em horas, deve-se indicar de forma precisa a hora de início e de fim de tais medidas (o que não ocorreu), (iii) os fatos ocorridos não se encaixam nem na hipótese de comoção intestina, nem na de invasão externa, além de não ter seguido os requisitos constitucionais; (iv) as suspensões de direito previstas pelo estado de sítio só podem ocorrer em sua vigência, de forma que nenhuma prisão/desterro deveria perdurar para além do dia 13 de abril (quando foi revogado o decreto).²⁰ Apesar dos argumentos invocados, a decisão é contrária ao pedido, com o argumento principal de que o Poder Judiciário não tem competência para “apreciar o uso que fez o Presidente da República daquela atribuição constitucional, e que, também, não é da índole do STF envolver-se nas funções políticas do Poder Executivo ou Legislativo”.²¹ Ou seja, o STF considera que não é competente nem para o julgamento político do estado de sítio (que de fato, é função constitucionalmente prevista do Congresso Federal) e tampouco do resguardo dos direitos individuais.²² O único argumento aceito pelo Supremo foi o de que as prisões efetuadas no decorrer do estado de sítio, por não terem o mérito verificado, não podem ser cumpridas nos mesmos estabelecimentos para criminosos comuns, o que veremos posteriormente, nem sempre é seguido.

3.1 A tentativa de (re)construção de sentido: a influência judicial na interpretação do estado de sítio

Além da abordagem judicial o estado de sítio foi tratado em 1895 por uma comissão para analisar as consequências políticas, administrativas e judiciárias do estado de sítio. A Comissão apresentou em 29 de agosto o projeto de n. 96 com viés marcadamente liberal, pois propunha limitação (temporal e espacial do estado de sítio), preservação das imunidades parlamentares (item que é bastante relevante, pois a cada decreto do estado de sítio a oposição era maciçamente presa), indicavam expressamente as garantias constitucionais que poderiam ser suspensas e vedavam a criação de tribunais de exceção.²³ Embora o projeto tivesse sido aprovado na primeira discussão, na segunda alguns dos itens foram questionados, como, por exemplo, o significado do termo comoção intestina, que poderia ser usado para designar situações policiais ordinárias.²⁴ Também foi feita a defesa do HC no estado de sítio,

20. Rui Barbosa refere-se aqui à “prisão supositícia” na qual o réu é intimado ou inscrito na vigência do estado de sítio, o que autorizaria sua prisão extemporânea.

21. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n. 300. Paciente: Eduardo Wandenkolk e outros. Relator: Ministro Costa Barradas. Rio de Janeiro, 27 de abril de 1892.

22. “Considerando que, ainda quando na situação criada pelo estado de sítio, estejam ou possam estar envolvidos alguns direitos individuais, esta circunstância não habilita o Poder Judicial a intervir para nulificar as medidas de segurança decretadas pelo Presidente da República, visto ser impossível isolar esses direitos da questão política, que os envolve e compreende, salvo se unicamente tratar-se de punir os abusos dos agentes subalternos na execução das mesmas medidas, porque a esses agentes não se estende a necessidade do voto político do Congresso.” BRASIL, HC 300.

23. PIVATTO, Priscila Maddalozzo. *Discursos sobre o Estado de Sítio na Primeira República Brasileira: uma abordagem a partir das teorias de linguagem de Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu*. Dissertação: Departamento de Direito. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006. p. 75.

24. Embora a autora não traga que nestas discussões houvesse alguma influência da argumentação invocada no *Habeas Corpus* de Rui Barbosa, parece crível considerarmos que a discussão do projeto foi bastante

ao contrário da tradição da lei marcial, em que a decretação praticamente coincide com a suspensão do *writ*. As discussões engendradas por ocasião da discussão do projeto mostraram claramente uma divisão do Parlamento em uma corrente mais liberal e a outra mais conservadora, enquanto o primeiro ressaltava a proteção dos direitos individuais, o segundo procurava autorizar a ampliação de poderes governamentais, sem os quais se poderia deixar o espaço livre para o florescimento de anarquismos. Apesar das discussões e aprovação na Câmara, foi remetido para o Senado onde ficou parado por um ano e depois, rejeitado. Em 1897 o Deputado Leonel Filho alertou a necessidade da lei complementar para regular o estado de sítio, no que não teve sucesso.

Paralelamente aos esforços legislativos de conformação do estado de sítio temos novamente a contribuição de Rui Barbosa na construção da doutrina e jurisprudência acerca do estado de sítio que ocorreu através de outros *habeas corpus* contra prisões efetuadas no decorrer do estado de sítio. O HC 1.063 fez parte desta construção de sentido acerca do estado de sítio. Este segundo *habeas corpus* foi proposto em 1898 por ocasião da decretação efetuada pelo presidente Prudente de Moraes. Antes de trazermos as circunstâncias fáticas que engendraram a utilização do estado de sítio, cabe ressaltar que ainda havia certa instabilidade política e o tema de Canudos ainda estava bastante forte, entre outras revoltas ocorridas no país. O que o episódio de Canudos deixa ver (entre tantos outros temas possíveis) é a tensão entre a República e a Monarquia, que em nome de uma defesa da primeira cometiam-se assassinatos e ataques aos considerados partidários da segunda. O governo Prudente de Moraes enfrentou grande desconfiança por uma suposta tolerância com os grupos restauracionistas. O ato que desencadeou a decretação do estado de sítio por Prudente de Moraes foi o atentado no qual morreu o Ministro da Guerra, Machado Bittencourt, em atentado dirigido ao próprio presidente. O decreto foi por um período de 30 dias (posteriormente prorrogado) e atingia o Distrito Federal e Niterói.²⁵

A justificativa para o pedido do estado de sítio é porque “os intuito do atentado e as circunstâncias excepcionais que o revestiram explicam e justificam essa comoção, porque denunciam a existência de uma conspiração contra a estabilidade do Governo da República”.²⁶ Muitos políticos são presos acusados da participação no planejamento dos atentados, e embora alguns tivessem sido soltos por falta de provas, outros são

influenciada por ele, pois os argumentos são bastante similares, assim como a preocupação de que o estado de sítio só seja utilizado em situações excepcionais de fato.

25. Conforme mensagem do Presidente transmitida ao Poder Legislativo: “Para manter a ordem, restabelecer a tranquilidade e fazer cessar a profunda comoção produzida por este gravíssimo atentado, mediante o emprego das medidas e providências que só o estado de sítio autoriza, nos termos do art. 8º da constituição, o Decreto legislativo n. 456, de 12 de novembro declarou em estado de sítio por 30 dias o Distrito Federal e a comarca de Niterói, do estado do Rio de Janeiro. Por subsistirem, atuando com a mesma intensidade, os motivos que determinaram aquele Decreto legislativo, no exercício da atribuição conferida pelo art. 48 § 15 da constituição, proroguei o estado de sítio ali decretado até 23 de fevereiro deste ano”. BRASIL. Presidente. *Mensagens Presidenciais*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978, vol. 1, p. 174. Aqui fica claro que a prorrogação dava-se sem maiores cuidados com a verificação da permanência das causas que motivaram a decretação, pois do dia 12 de novembro até dia 23 de fevereiro é um espaço de tempo longo para a manutenção do estado de sítio na Capital da República.
26. CARONE, *A República Velha*, p. 182.

desterrados a Fernando de Noronha. Em março, após o término do estado de sítio, Rui Barbosa ingressa com o HC 1.063. O argumento principal foi que terminado o estado de sítio não poderia subsistir a prisão, no qual em julgamento de 26.03.1898 foi derrotado.²⁷

Não obstante o indeferimento, logo em seguida foi impetrado o HC 1.073 para os mesmos pacientes, e entre os patronos Costa Barradas, ministro aposentado do Supremo e antigo relator do HC 300.²⁸ Este arguiu basicamente os mesmos argumentos que como julgador havia rejeitado. Não apenas o pedido foi aceito pelo Supremo como na clara mudança de entendimento o próprio Rui Barbosa foi citado para justificar a mudança de argumentos. A decisão desagradou a Prudente de Moraes: “não dissimulo que foi grande minha decepção, vendo a ação do Poder Judiciário contrapor-se, desta sorte, aos efeitos de uma medida que o governo reputava indispensável, como garantia da ordem e, além disso, apoiada nas próprias decisões anteriores do próprio STF”.²⁹ Embora de forma aparentemente exagerada, o episódio é tratado em documento elaborado pela Secretaria de Documentação do STF como “decisão do Supremo que quase provocou a renúncia de um presidente da república”.³⁰

A decisão do Supremo engendrou diversas consequências políticas, a começar pela mensagem presidencial ao Congresso Nacional de 03.05.1898, acima citado, e a resposta dos Ministros foi uma moção de protesto (moção que foi vencida por 6 votos a 4) contra a fala do presidente (que em sua mensagem fizera graves acusações ao Tribunal, não só do erro da decisão, mas também do apoio dado pelo tribunal aos “criminosos” e a suposição de que a decisão foi dada por paixão partidária).³¹ Além da mensagem presidencial, que já demonstrava a precariedade da independência judicial – e de forma mais ampla, da divisão de poderes – a imprensa governista começou ampla campanha contra o STF. Ademais houve alguns projetos (malogrados) contra o STF: em julho de 1898 houve tentativa de mudar as férias forenses do natal de janeiro a abril, inclusive, o que supõe concluir que o objetivo em deixar o órgão maior do judiciário nacional em férias durante 1/3 do ano era diminuir sua influência em assuntos políticos. Outro projeto apresentado foi o de uma reforma do STF, outro projeto de lei estipulava mudanças prejudiciais na aposentadoria dos ministros.³²

Apesar das tentativas de reduzir a autoridade do acórdão de 16 de abril, inegavelmente houve uma mudança da jurisprudência no sentido de que as teses sustentadas

27. “Assim, firmado este princípio, segue-se o seu consectário de que os efeitos do estado de sítio não se extinguem, com relação às pessoas que por ele foram atingidas, se não depois que o Congresso conhecer dos atos praticados pelo chefe do Poder Executivo.” BRASIL, acórdão HC 1063. Esta posição, logo depois reformada, é bastante interessante, pois distingue a duração do estado de sítio em si, e o de seus efeitos, que poderiam permanecer vigentes por um grande período, o que virtualmente tornaria o estado de sítio não temporal, mas permanente (ao menos para os que tivessem seus direitos limitados).

28. TAVARES, Marcelo Leonardo. *Estado de Emergência: o controle do poder em situações de crise*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 214.

29. CARONE. Op. cit., p. 183.

30. MELLO FILHO, José Celso de. *Notas sobre o STF império e República*. 2. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2007. p. 14.

31. RODRIGUES, Leda Boechat. *História do STF t. I: Defesa das liberdades civis (1891-1898)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965. p. 124.

32. Idem, p. 133.

desde 1892 por Rui Barbosa foram aceitas (e é irônico que tenha sido por intermédio de um Ministro aposentado, indicando que o capital simbólico tem uma grande força no debate jurídico-institucional).

Judicialmente ainda foram debatidas outras questões sobre o estado de sítio no âmbito do STF. Outro julgamento importante acerca do assunto ocorreu em 1914 na vigência do estado de sítio proclamado na República Velha. Mas antes de analisar esta situação, será apresentada brevemente a utilização do estado de sítio em outros governos.

No governo Rodrigues Alves houve uma tentativa de modernização da capital nacional para se adequar aos padrões das metrópoles internacionais, entretanto esta modernização não se deu sem conflitos, pois influenciou enormemente a população pobre, seja pelas campanhas de vacinação – como uma expressão das campanhas higienistas, além do desalojamento da população pobre do centro da cidade, para ampliação das vias e destruição dos cortiços. É interessante notar que as reformas que tanto modernizaram o Rio de Janeiro – e excluíram os indesejáveis da cidade em nome desta modernização – foram feitas em um esforço conjunto do Presidente da República com o prefeito Pereira Passos, o qual como representante da “ditadura financeira” age livremente em um período de plenos poderes, no qual decreta medidas que mudam bruscamente a forma de vida da população pobre.³³

A política higienista visa prevenir e controlar doenças como febre amarela, peste bubônica, varíola, disenteria, entre outras doenças endêmicas que ocorrem tanto no litoral quanto no interior e causam graves prejuízos financeiros. Para combatê-las é aprovada lei que confere plenos poderes aos organismos sanitários: “as autoridades podem demolir e arrasar construções; os casos pendentes são resolvidos por um juiz especialmente instituído e a justiça comum não funciona neste caso; e os danos podem ser reclamados pelos interessados”.³⁴ Não obstante, os ataques avolumam-se, tanto pela descrença dos meios propostos quanto pelos prejuízos efetivamente causados. Além dessas medidas, é promulgada lei quanto à vacina obrigatória em toda a República, o que causa ainda mais protestos.

É neste contexto, além da crise econômica que faz aumentar o custo de vida, que ocorrem as revoltas – populares e militares – em 1904. A utilização do estado de sítio ocorre antes para permitir a investigação sem que fosse “obstada” pelas imunidades parlamentares, e menos para a contenção dos movimentos revoltosos.³⁵ O projeto decretando o estado de sítio foi aprovado em 16.11.1904, e prorrogado por 30 dias em 13 de dezembro do mesmo ano, e novamente foi prorrogado até 18.03.1905.³⁶ Para o presidente Rodrigues Alves, o significado do estado de sítio é:

33. CARONE, *A República Velha*, p. 213.

34. *Idem*, p. 215.

35. PIVATTO. *Op. cit.*, p. 87.

36. Mensagem presidencial para justificar a prorrogação: “Foi meu intuito, assim procedendo, assegurar a ordem pública contra maus elementos conhecidos e impedir que a demora no preparo dos processos instaurados contra os indivíduos responsáveis por aqueles acontecimentos pudesse acarretar soluções contrárias a grandes interesses sociais e políticos profundamente afetados. (...) O governo não se utilizou dessa prorrogação para medida alguma de caráter extraordinário e todos os direitos se exerceram livremente, sendo decretada a suspensão do estado de sítio no momento em que se tornou desnecessário à segurança

“Em meu conceito o estado de sítio suspende todas as garantias constitucionais. Não o compreendo de outra forma, pois ele foi criado, como um estado de exceção, para resguardar a ordem pública que é interesse supremo da sociedade, contra as convulsões provocadas por grandes crises. Desde que, porém, os espíritos têm divergido tanto e variado a jurisprudência dos tribunais, convém que o poder legislativo esclareça a si — como um estado de exceção, para resguardar a ordem pública, que é perturbada por violentas comoções, tenha de ser mantida, desapareça a possibilidade de qualquer conflito entre os poderes da república”.³⁷

Ou seja, o estado de sítio é visto por ele como absoluto — no sentido de suspensão de todas as garantias constitucionais — e é significativo que ele use o termo “estado de exceção” (obviamente com um significado distinto do dado hodiernamente pelo filósofo Giorgio Agamben), pois mostra a abrangência que ele dava à figura constitucional, que envolveria toda a sociedade, e consequentemente também os três poderes e a relação entre eles.

O ano de 1904 e suas revoltas sistematizaram um meio de controle social em que havia um completo olvido dos direitos e garantias individuais. Para José Maria dos Santos:³⁸

“A partir daquele momento que se tornaram corrente na nossa política os hábitos de grosseira e infinita brutalidade que especialmente a caracterizavam nas suas relações com a gente pobre. Entrou-se a falar, também aqui, de uma ‘questão social’ e, à imitação do Velho Mundo, tomou-se um grande medo dos anarquistas. A prisão policial, sem processo, por tempo indeterminado, agravada pela aplicação de serviços corporais, ficou sendo o meio usual para incutir a boa conduta. Daquela época, mais ou menos, data o emprego do cano de borracha no espancamento de presos, recomendado de preferência a qualquer espécie de calabrote, pela vantagem de magoar profundamente sem produzir estigmas evidentes. O processo de depuração dos meios proletários foi admitido como normal, mesmo sem qualquer perturbação da ordem pública. Em São Paulo deportava-se para a região a noroeste de Bauru, que então começava a ser aberta; no Amazonas, para o alto Rio Branco; no Pará, para o Xingu”.

Passo agora a analisar o posicionamento do Supremo na decretação do estado de sítio em 1914 — decretado pelo Poder Executivo dia 4, e prorrogado pelo de 31 de março desse ano, abrangendo o território do Distrito Federal e das comarcas de Niterói e Petrópolis. Através do HC 3.537, o Supremo foi provocado a se pronunciar sobre alguns aspectos do estado de sítio como: (i) a inconstitucionalidade da decretação por ausência dos motivos que autorizam a decretação, (ii) competência do Supremo em decidir a questão — apesar de ser questão política; (iii) como consequência lógica da inconstitucionalidade da decretação, o pedido de libertação dos pacientes do *habeas corpus*. A decisão do Supremo foi no sentido de indeferimento do pedido, mais uma vez com o argumento de que não cabe a si verificar a constitucionalidade da decre-

da república.” BRASIL. Presidente. *Mensagens Presidenciais*. vol. 5. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978. p. 351.

37. Idem, p. 352.

38. SANTOS, apud PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Estratégias da Ilusão: a revolução mundial e o Brasil, 1922-1935*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 90.

tação, pois esta é tarefa constitucionalmente assegurada ao Congresso Federal. Não obstante, o Min. Pedro Lessa proferiu um voto contrário e para fundamentar sua discordância usou comparações principalmente com a Suprema Corte Americana e seu papel de intérprete da Constituição e de sua responsabilidade em defender os direitos individuais. Inclusive citou casos famosos daquela Corte como o *Ex part Milligan*,³⁹ ocorrido na Guerra da Secessão.

Passo a analisar o período do governo de Artur Bernardes, marcado pela utilização constante do estado de sítio como forma de limpeza da cidade.

4. A REGRA: A EXCEÇÃO ROUBA A CENA

A posse de Artur Bernardes já ocorreu em clima de insegurança – tributário principalmente da Revolução de 1922. A utilização do estado de sítio deu-se como continuidade da utilização feita pelo governo Epitácio Pessoa, que justamente para lidar com os fatos ligados à revolução utilizou de forma maciça este instituto no último ano de seu governo. A utilização do estado de sítio feita em seu governo teve um caráter marcadamente “preventivo”, o que eufemisticamente significa que era utilizado sem que houvesse a situação fática que autorizasse. Em suas palavras “o governo entende que o melhor é prevenir a desordem, eliminando-lhe as causas, do que reprimi-la”.⁴⁰ De acordo com Carone:⁴¹

“Na realidade, mantêm-se medidas discricionárias do período anterior, o que significa que a violência aparece para as oligarquias como solução aos atos revolucionários das classes médias – civis, militares – e operários. O processo de repressão é tão violento, que nunca em períodos anteriores o governo enfeixara tantos poderes excepcionais. Apesar de alguns votos contrários, o Congresso renova continuamente o estado de sítio: Epitácio Pessoa conseguira a sua prorrogação até 31 de dezembro de 1922 e, agora, Artur Bernardes a prolonga até abril de 1923 e, pela segunda vez, até 31 de dezembro de 1923”.

Ou seja, o estado de sítio foi utilizado de forma absolutamente rotineira, abalando sua própria estrutura, a qual é de servir como meio absolutamente excepcional de proteção dos valores democráticos, e não uma modalidade privilegiada do direito penal.⁴² É justamente a confusão entre a defesa constitucional e as categorias do direito

39. A Suprema Corte norte-americana teve várias oportunidades de decidir acerca de situações excepcionais, desde a Guerra da secessão, passando pelos campos de internamento de japoneses ou seus descendentes (ainda que cidadãos norte-americanos) e mais atualmente sobre o tratamento aos internos do campo de Guantánamo e dos presos por tempo indeterminado, a jurisprudência é fonte bastante relevante de estudo. No caso citado Milligan é preso no estado de Indiana com outras pessoas acusadas de planejar um roubo de armas, mas o julgamento só ocorreu em tempos de paz, assim o que a corte decidiu sobre o funcionamento de tribunais militares assim como o uso de habeas corpus em situações excepcionais.

40. BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, vol. 5, p. 15.

41. CARONE. Op. cit., p. 373.

42. Embora estivesse me referindo a confusão com o direito penal no sentido de propiciar investigação mais célere (pois sem oferecimento de defesa) e repressão de crimes, deve ser citado que o CP de 1890 tinha um título de “crimes contra a existência política da República” (título I dos crimes em espécie), que se desdobrava em: “Crimes contra a Independência, Integridade e Dignidade da Pátria”, “Dos Crimes Contra a Constituição da República e forma de seu Governo”, “Dos Crimes contra o Livre Exercício dos Poderes Políticos” e no Título II eram previstos os “Crimes contra a Segurança Interna da República”. Assim, parece

penal (notadamente culpabilidade e penalidade) que marca o período, fragilizando sobremaneira a defesa das garantias individuais – que já eram bastante frágeis. Singular para compreensão do modo de se fazer política é a perseguição aos críticos, de qualquer espécie, inclusive a imprensa, que se vê constantemente ameaçada pelo governo. A criação de uma nova lei de imprensa – conhecida como “lei infame” – é negociada como resultado da não prorrogação do estado de sítio – em dezembro de 1923.⁴³ Além disso, nos discursos presidenciais fica claro que em todos os anos o presidente invoca a necessidade de diminuir as possibilidades jurídicas colocadas à disposição dos presos e também frisa a importância de simplificar a justiça, no que podemos ver uma tentativa de aliar o estado de sítio a mudanças estruturais no Judiciário e na concepção de direitos que permanecessem.⁴⁴ A oposição é facilitada pelos poderes excepcionais conferidos pelo estado de sítio:

“Enquanto se desenrolam as questões estaduais, o governo continua a tomar medidas contra as camadas populares e classes médias. Toda a agitação popular é abafada pelo estado de sítio, quando as autoridades tomam atitudes drásticas contra qualquer manifestação política ou social: a lei que proíbe as associações (1921) representa um baque para o anarquismo; agora, o estado de exceção permite ao governo medidas coercitivas de toda ordem”.⁴⁵

É precisamente no sentido de abafar quaisquer manifestações que o estado de sítio é invocado. O Código Penal de 1890 previa que seria reincidente o vadio ou vagabundo que não encontrasse ocupação em um período de 15 dias, e determinava que o infrator seria “recolhido, por um a três anos, a colônias penais, que se fundarem em ilhas marítimas, ou nas fronteiras do território nacional, podendo para esse fim ser aproveitados os presídios militares existentes. Se o infrator for estrangeiro será deportado”.⁴⁶⁻⁴⁷ Ou seja, mesmo sem a expressa menção ao desterro no Código Penal (este estava previsto no art. 80 da Constituição, ao tratar do estado de sítio), era utilizado como pena para certos crimes, cometidos pelos indesejados da cidade.⁴⁸ Indesejados que pelo próprio

válido considerar que o estado de sítio não era imprescindível para lidar com as muitas revoltas do período, pois o CP tratava extensamente do tema e criminalizava praticamente todas as condutas possíveis nesta seara. Como comparação cabe notar que isto perdurou até 1935 quando no governo Vargas tais crimes foram separados do CP e incluídos em uma lei: Lei de Segurança Nacional.

43. CARONE. Op. cit., p. 379.

44. José Ribas Vieira ao analisar o instrumento do *Habeas Corpus* (um instrumento importante para analisar a inclusão/exclusão cidadã) no período de 1926 a 1931 nota que a reforma constitucional feita em 1926 foi feita voltada a reforçar a solução de conflito no Poder Executivo (administração) em detrimento do Poder Judiciário, o que parece sugerir que os constantes apelos presidenciais foram atendidos, ao menos parcialmente. VIEIRA In: RIBEIRO, Gladys Sabina (org.). *Brasileiros e cidadãos: modernidade política (1822-1930)*. São Paulo: Alameda, 2008.

45. CARONE. Op. cit., p. 378.

46. Art. 400 do CP/1890, o qual dispõe sobre a reincidência no crime de vadiagem, ademais a mesma pena é aplicada no caso de reincidência no crime de capoeira (conforme art. 403).

47. PINHEIRO. Op. cit., p. 89.

48. A escolha não só da pena, mas do criminoso como forma de controle social é descrito pela criminologia como “seletividade do direito penal”, o que significa que a escolha dos crimes não é aleatória ou traduz necessariamente um mal feito à sociedade, mas possibilita a escolha daqueles que não devem estar na cidade. E neste caso, pela possibilidade de envio para locais longínquos e inóspitos, o não estar na cidade deve ser considerado de forma literal.

crime vadiagem) mostra quem é o “normal” e quem deve ser excluído. Interessante notar que a pena tinha, também, por finalidade a colonização em fronteiras como forma de proteção destas em áreas conflituosas. E para Pinheiro⁴⁹ “o fato é que o desterro, o recolhimento em colônias penais e as expulsões foram utilizados indiscriminadamente contra dissidentes políticos e contra a população pobre, não se percebendo muitas vezes entre um e outro contingente. Fazendo desaparecer os insatisfeitos, tinha-se a ilusão de que o fermento da revolta seria eliminado”.

O governo Artur Bernardes usou sistematicamente navios de prisioneiros, embora já tenha sido utilizado desde o governo do Marechal Floriano Peixoto – ocasião que engendrou a proposição do HC 300, anteriormente discutido. Os navios eram usados para levar os prisioneiros para os locais de desterro, e eram eles mesmos locais com falta de higiene de forma que depois da viagem muitos prisioneiros chegavam gravemente doentes. Considerando ainda que os locais de desterro eram inabitados e privados de recursos, pode-se visualizar o que representava a deportação para os presos,⁵⁰ presos estes que muitas vezes eram enviados sem que houvesse nenhum tipo de processo judicial, em um verdadeiro mecanismo de limpeza da cidade.

A construção do campo de Clevelândia coroa a estratégia de limpeza. Este campo foi criado a cerca de 400 metros da fronteira com a Guiana Francesa, e foi usado basicamente como espaço destinado ao cumprimento de penas, e tinha o sugestivo apelido de “Inferno Verde”, o que possibilita ao menos sugerir uma comparação com os campos de trabalho na Sibéria, nos quais não se sabia se o pior era permanecer ou se arriscar em uma fuga no meio do desconhecido. Entretanto a arbitrariedade era tão grande que Pinheiro⁵¹ traz o fato de um funcionário do local ter autorizado a libertação de 13 detentos, sem nenhum tipo de procedimento específico, o que o faz concluir que: “demonstra que os desterrados haviam sido mandados sem nenhum processo e o julgamento seria feito depois. Como o estado de sítio era sucessivamente prorrogado, havia uma tênue impressão de legalidade – totalmente desfeita quando nos damos conta, pelo próprio relato, que muitos não tinham nada a ver com os delitos relativos ao estado de sítio”.⁵²

Continuando na demonstração de como o desterro não se pautava na verificação judicial de culpabilidade, o autor apresenta o dado de que dos “155, somente 56 foram condenados ou denunciados por crimes, ou seja, pouco mais de um terço”.⁵³ Ou seja, a existência de um campo totalmente isolado fornecia uma oportunidade ímpar para a prática de arbitrariedades pela autoridade policial.

A repressão também era bastante forte em relação aos trabalhadores que por qualquer motivo eram considerados anarquistas ou que simplesmente participassem de greves. Sob o pretexto de proteção da nação de uma ameaça comunista, quaisquer manifestações operárias eram severamente desmanteladas e punidas. Na 7.ª Sessão da

49. PINHEIRO. Op. cit., p. 89.

50. O grau de letalidade de tal pena era tão elevado que em 1925 dos 946 criminosos desterrados para Clevelândia, 444 haviam morrido. PINHEIRO. Op. cit., p. 95 e especialmente tabela contida na p. 104.

51. PINHEIRO. Op. cit.

52. Idem.

53. Idem, p. 102.

Conferência
acerca da for

“No come
ários em Sant
foram subme
ano, nos mes
tubro, lançou
nenhum moti
até mesmo de
onde o calor é
direito de ass
neste mesmo
organizado de
1925, sob pret
associação dos

As consider
de sítio – e sua
quer categoria
anarquistas e p
riam ser pront
ser entendido
do constitucio
práticas acabar
que um dos de
foi a exclusão
efetivamente d

5. CONSIDERA CONSTRUÍDO

O sistema d
defesa da próp
podem ser com
ser protegida. N
e seus requisito
foi usado de fo
somente preju
operários e out
leis excepciona
deira normativa

O estudo de
permite lançar
que muitas vez

54. Idem, p. 105.

Conferência Internacional do Trabalho (1925), o delegado belga foi bastante crítico acerca da forma com que o Brasil tratava seus trabalhadores:

“No começo de março, havia uma greve de têxteis no Rio e uma greve dos ferroviários em Santos; essas duas greves, essas duas expressões da liberdade de associação, foram submetidas pela força militar. Nessa mesma cidade do Rio, no final do último ano, nos meses de setembro e outubro, lançou-se uma, nos meses de setembro e outubro, lançou-se uma *razzia* contra as organizações sindicais e seus militantes. Sem nenhum motivo os dirigentes das organizações sindicais foram presos; parte deles foi até mesmo deportada para o Oiapoque no estado do Pará, onde reina a febre amarela, onde o calor é extremo e onde a vida é difícil. Eis como se respeita neste país ideal o direito de associação dos trabalhadores (...). Nós somos obrigados a constatar que, neste mesmo momento em que o delegado nos explica o estado tão admiravelmente organizado de seu país, este encontra-se sob o estado de sítio até 25 de dezembro de 1925, sob pretexto de perigo de revolução, mas na realidade para vencer o direito de associação dos trabalhadores”.⁵⁴

As considerações acima são importantes para mostrar como a decretação do estado de sítio – e suas prorrogações constantes – serviram ao Estado para controle de quaisquer categorias que contestasse, ou incomodasse. A classe operária foi identificada a anarquistas e por isso deveria ser controlada com mãos firmes, os estrangeiros poderiam ser prontamente deportados e os nacionais desterrados. O estado de sítio deve ser entendido na tradição constitucional brasileira como o coroamento das estratégias do constitucionalismo autoritário. Neste sentido, o surgimento da República e suas práticas acabaram sendo incorporadas à tradição constitucional brasileira, de maneira que um dos desafios – se não o maior – da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 foi a exclusão das práticas autoritárias para a construção de um constitucionalismo efetivamente democrático.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: ENTRE MANUTENÇÕES E RUPTURAS OS SENTIDOS SÃO (RE) CONSTRUÍDOS

O sistema do estado de sítio é previsto na maior parte das constituições como uma defesa da própria constituição e de seus valores contra ameaças extremas que não podem ser combatidos por outro meio além da suspensão – temporária – da ordem a ser protegida. Não obstante seu fim declarado – proteção dos valores democráticos – e seus requisitos intrínsecos – uso temporário e situação fática extrema – no Brasil foi usado de forma abusiva e arbitrária, contra categorias consideradas de risco ou somente prejudiciais à ordem constituída. Assim, os vadios, os capoeiras, mendigos, operários e outros grupos populares foram sistematicamente combatidos através de leis excepcionais que dada sua vigência constante podem ser consideradas a verdadeira normatividade.

O estudo da situação excepcional – por mais que faticamente não tenha sido – permite lançar luz não somente ao direito dado, mas também ao direito aplicado (e que muitas vezes não está presente nos textos normativos) além de permitir visuali-

54. Idem, p. 105.

zar a situação política e como ela é tratada pela ordem vigente. Com isso talvez seja possível perceber algumas permanências, especialmente na cultura institucional de arbitrariedades, na qual o direito é somente uma forma de legitimar situações que materialmente o violam.

Assim, os mecanismos de defesa da constituição parecem agir em um curioso paradoxo: as formas escolhidas para defesa da democracia podem fazer que, ao final, não reste nenhuma democracia a ser a defendida. O que em outros termos significa dizer que não há defesa da Constituição desvinculada de suas garantias e preceitos, e a defesa de valores democráticos não pode ser realizada pautando-se por arbitrariedades.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALICINO, Rogério. *Clevelândia do Norte*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1971.
- BARBOSA, Rui. Trabalhos Jurídicos: estado de sítio, sua natureza, seus efeitos, seus limites. In: *Obras Completas*, vol. XIX, t. III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956.
- BIBLIOTECA DA CÂMARA DE DEPUTADOS. Estado de Sítio. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais. n. 17. Julho de 1964. 193-210.
- BRASIL. Congresso Constituinte. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 11.08.2009.
- BRASIL. Presidente. *Mensagens Presidenciais*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978. vol. 1-5. (Documentos Parlamentares).
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus n. 300*. Paciente: Eduardo Wandenkolk e outros. Relator: Ministro Costa Barradas. Rio de Janeiro, 27 de abril de 1892. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/HC300.pdf>>. Acesso em: 28.07.2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus n. 1063*. Paciente: João Cordeiro e outros. Relator: Ministro Bernardino Ferreira. Rio de Janeiro, 03 de março de 1898 e 26 de março de 1898. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/HC1063.pdf>>. Acesso em: 28.07.2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus n. 1073*. Paciente: João Cordeiro e outros. Relator: Ministro Ribeiro de Almeida. Rio de Janeiro, 30 de março de 1898, 2 de abril de 1898 e 16 de abril de 1898. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/HC1073.pdf>>. Acesso em: 28.07.2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus n. 3527*. Paciente: José Eduardo de Macedo Soares e outros. Relator: Ministro Amaro Cavalcanti. Rio de Janeiro, 15 de abril de 1914. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/>

cms/
em:
BRASIL.
Niss
janeir
Gera
BRASIL.
Bitte
de 1º
vol.
CARONE
Dief
CARVALI
Bras
panh
LYNCH, C
cion:
sítio.
histó
MELLO F
sília:
arqu
letro
NEVES, I
no C
Histó
PERAZZO
pos á
Impri
PINHEIR
-193.
PIVATTO
 públ
Bakl
ro: F
QUEIRO
e sai
Sabi
Paul
RODRIG
(189

- cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/HC3527.pdf>. Acesso em: 28.07.2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n. 4469. Paciente: Nilo ou Nissim Reisman. Relator: Ministro Viveiros de Castro. Rio de Janeiro, 12 de janeiro de 1918. *Revista Forense. Doutrina, Legislação e Jurisprudência*, Minas Gerais, vol. 30, n. 175 a 180, p. 66. jul. a dez. de 1918.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n. 8690. Paciente: Edmundo Bittencourt e outro. Relator: Ministro G. Natal. Rio de Janeiro, 16 de outubro de 1922. *Revista Forense. Doutrina, Legislação e Jurisprudência*, Minas Gerais, vol. 42, n. 235 a 240, p. 130 a 132. jan. a jun. de 1923.
- CARONE, Edgard. *A República Velha: II evolução política (1889-1930)*. São Paulo: Diefel, 1983.
- CARVALHO, José Murilo de. *A Formação das Almas: o imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- _____. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. O Constitucionalismo da Inefetividade: A Constituição de 1891 no cativeiro do estado de sítio. In: ROCHA, Cléa Carpi da (coord.). *As Constituições Brasileiras: notícia, história e análise crítica*. Brasília: OAB, 2008.
- MELLO FILHO, José Celso de. *Notas sobre o STF império e República*. 2. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfCuriosidadeStf/anexo/NotasInformativasEletronica161007.pdf>>. Acesso em: 28.07.2009.
- NEVES, Frederico de Castro. Curral dos Bárbaros: os Campos de Concentração no Ceará (1915 e 1932). *Revista Brasileira de História*, vol. 15, n. 29, 1995.
- _____. Getúlio e a seca: políticas emergenciais na era Vargas. *Revista Brasileira de História*, vol. 21, n. 40, 2001. p. 107-131
- PERAZZO, Priscila Ferreira. *Prisioneiros da Guerra: os "Súditos do Eixo" nos campos de concentração brasileiros (1942-1945)*. São Paulo: FAPESP, Humanitas e Imprensa Oficial, 2009.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Estratégias da Ilusão: a revolução mundial e o Brasil, 1922-1935*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- PIVATTO, Priscila Maddalozzo. *Discursos sobre o Estado de Sítio na Primeira República Brasileira: uma abordagem a partir das teorias de linguagem de Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu*. Dissertação: Departamento de Direito. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006.
- QUEIROZ, Eneida. Justiça Sanitária – o papel do judiciário nas reformas urbanas e sanitárias do Rio de Janeiro na Primeira República. In: RIBEIRO, Gladys Sabina (org.). *Brasileiros e Cidadãos: modernidade política (1822-1930)*. São Paulo: Alameda, 2008.
- RODRIGUES, Leda Boechat. *História do STF Tomo I: Defesa das liberdades civis (1891-1898)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

- ROSSITER, Clinton. *Constitutional Dictatorship: crisis government in the modern democracies*. New York, Burlingame: Harbinger Book, 1963.
- SAMIS, Alexandre. *Clevelândia do Norte: anarquismo, sindicalismo e repressão política no Brasil*. São Paulo: Imaginário, 2002.
- SARMENTO, Daniel. *Por um constitucionalismo inclusivo: história constitucional brasileira, teoria da constituição e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro, 2010.
- SIQUEIRA, Galdino. *Direito penal brasileiro: (segundo o Código Penal mandado executar pelo Dec. 847, de 11 de outubro de 1890, e leis que modificaram ou completaram, elucidados pela doutrina e jurisprudência)*. 2 vol. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.
- TAVARES, Marcelo Leonardo. *Estado de Emergência: o controle do poder em situações de crise*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- VIEIRA, José Ribas. O duplo sentido da administralização do Poder Judiciário no Brasil (1926-1931): a impetração do *habeas corpus*. In: RIBEIRO, Gladys Sabina (org.). *Brasileiros e cidadãos: modernidade política (1822-1930)*. São Paulo: Alameda, 2008.